Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

34 482 EU-voorstellen: Herziening Dublinverordening COM (2016) 270, verordening tot herziening van EASO COM (2016) 271 en verordening tot herziening van EURODAC COM (2016) 272

Nr. 2144 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijziging verordening afschaffing visumplicht Oekraïne (Kamerstukken 22 112 en 34 481, nr. 2142)
Fiche 2: Wijziging Dublinverordening (Kamerstukken 22 112 en 34 482, nr. 2143)
Fiche 3: Verordening EU-agentschap voor asiel
Fiche 4: Wijziging EURODAC-verordening (Kamerstukken 22 112 en 34 482, nr. 2145)
Fiche 5: Mededeling Trans-Atlantische gegevensstromen (Kamerstuk 22 112, nr. 2146)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2144
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Verordening EU-agentschap voor asiel

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
4 mei 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 271
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:271:FIN
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
h) *Rechtsbasis*
VWEU, artikel 78, eerste en tweede lid
i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid in de Raad
j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing door het Europees Parlement

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel ziet op een verordening voor een opgewaardeerd EU-agentschap voor asiel (hierna: agentschap) dat in de plaats komt van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), en intrekking van de verordening 439/2010, de rechtsbasis voor EASO. Het voorstel maakt deel uit van een pakket van drie wetgevende voorstellen gericht op de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS)[1] en moet deels in samenhang daarmee worden bezien.
De Commissie stelt dat versterking van het mandaat van het agentschap essentieel is voor de herziening van het GEAS. Het agentschap moet de lidstaten kunnen bijstaan bij het versterken van hun asiel- en opvangsystemen en daarnaast over voldoende instrumenten beschikken om de lidstaten te kunnen bijstaan in crisissituaties.
De Commissie stelt de volgende uitbreidingen voor van het mandaat van het agentschap ten opzichte van de rechtsvoorganger EASO: (1) opstellen van richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van de EU-asielwetgeving en van richtsnoeren voor de asielbeslissingen, op basis van landenrapporten die EASO nu reeds opstelt, maar waarbij deze rol verder wordt versterkt; verschaffen van landeninformatie aan de Commissie over landen die als veilig (kunnen) worden beschouwd; (2) tenuitvoerlegging van het correctiemechanisme, zoals voorgesteld in het voorstel voor de herziene Dublinverordening; (3) monitoring van de tenuitvoerlegging van EU-asielwetgeving door lidstaten. Er wordt een nieuw evaluatiemechanisme voorgesteld, deels vergelijkbaar met de Schengenevaluaties. De evaluaties zouden worden uitgevoerd door teams bestaande uit experts van het agentschap en de Commissie. De Commissie kan aanbevelingen

[1] De overige voorstellen betreffen een herziening van de Dublin Verordening (COM(2016) 270) en een voorstel voor een herziening van de EURODAC-verordening (herschikking) (COM(2016) 272).

aannemen over maatregelen die een lidstaat zou moeten treffen en over maatregelen die het agentschap zou moeten nemen ter ondersteuning van die lidstaat; (4) meer mogelijkheden om bijstand te verlenen aan lidstaten met onevenredige druk op het asiel- en opvangsysteem. Lidstaten kunnen nu reeds bijstand vragen van asielondersteuningsteams. Nieuw is dat de Commissie door een uitvoeringshandeling kan besluiten deskundigen in te zetten uit de asielinterventiepool (500 nationale experts). Dit is vergelijkbaar met hetgeen is voorzien in het voorstel voor een Europese Grens- en Kustwacht.[2] De raad van bestuur besluit over de profielen van de deskundigen en het aandeel dat iedere lidstaat moet leveren voor deze pool; (5) coördineren van praktische asielsamenwerking van lidstaten met derde landen, inclusief bij hervestiging.
In het voorstel staat voorts een verplichting voor lidstaten om informatie te delen met het agentschap. Het agentschap wordt uitgebreid tot een omvang van 500 medewerkers in 2020 (d.w.z. een uitbreiding met 357 medewerkers) en blijft op Malta gevestigd.

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld.
Het voorstel houdt rekening met de uitkomsten van de evaluaties die zijn uitgevoerd van EASO, te weten een interne evaluatie van EASO in 2013 en een externe evaluatie uitgevoerd in 2014 en 2015.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland was voorstander van de oprichting van de rechtsvoorganger van het agentschap, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO).[3] Uitbreiding van het mandaat is ondersteunend aan de kabinetsvisie op de Europese asielproblematiek zoals beschreven in de brief van 8 september 2015.[4] Het kabinet is positief over de voorgestelde verdere beleidsconvergentie ten aanzien van asielbeslissingen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel voor een asielagentschap met ruimere bevoegdheden, meer slagkracht, personeel en middelen. Het kabinet zal erop toezien dat de Gemeenschappelijke Aanpak gedecentraliseerde EU-agentschappen wordt nageleefd.[5] Daarnaast zal het kabinet de Commissie vragen hoe deze uitbreiding van personeel zich verhoudt tot de taakstelling op personeel die de Commissie zichzelf heeft gesteld.
Het is aan de lidstaten zelf om de EU-asielwetgeving op de juiste wijze te implementeren. In Nederland wordt dit in het bijzonder gedaan door de IND en het COA. Het kabinet vindt het positief dat het agentschap zal toezien op de tenuitvoerlegging van EU-asielwetgeving door lidstaten en kan ingrijpen wanneer het GEAS onder druk komt te staan, waarbij de Raad een actieve rol moet hebben. Het agentschap grijpt alleen in wanneer een lidstaat onder grote asieldruk staat, adequaat handelen door de lidstaat uitblijft en de lidstaat niet zelf om bijstand vraagt. Met het voorstel wordt verder concrete invulling gegeven aan de Raadsconclusies

---

[2] Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2007/2004, Verordening (EG) nr. 863/2007 en Besluit 2005/267/EG van de Raad (COM(2015) 671).

[3] BNC-fiche Verordening inzake oprichting Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken d.d. 31 maart 2009 (Kamerstuk 22 112, nr. 838).

[4] Kamerbrief inzake de Europese asielproblematiek d.d. 8 september 2015 (Kamerstuk 19 637, nr. 2030).

[5] Zie ook kamerbrief over gedecentraliseerde EU-agentschappen (Kamerstuk 33 848, nr. 16).

over beleidsconvergentie, die op initiatief van het Nederlandse voorzitterschap van de Raad zijn aangenomen. De rol van het agentschap bij het correctiemechanisme maakt deel uit van het voorstel voor de herziene Dublinverordening en is afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandelingen over dit voorstel.
Bij de onderhandelingen zal het kabinet zich met name richten op de technische uitwerking van de onderhavige voorstellen, waarbij in het bijzonder zal worden gelet op beperking van de toename van administratieve lasten, complementariteit van de activiteiten van de verschillende agentschappen, in het bijzonder Frontex, de uitvoerbaarheid van de procedure voor de inzet van deskundigen uit de asielinterventiepool en op voldoende koppeling tussen ICT-systemen.
Voor de monitoring en evaluatie van de tenuitvoerlegging van de asielwetgeving van de lidstaten zou volgens het kabinet meer aansluiting gezocht kunnen worden bij de methodiek van bestaande evaluatiemechanismen, met name bij de Schengenevaluaties, waarbij ook experts van lidstaten deel uitmaken van evaluatieteams.
Het kabinet acht het van groot belang dat de voorstellen van de Commissie aansluiten bij en vallen binnen de kaders van de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming en bijbehorende jurisprudentie. Aandachtspunten hierbij zijn onder meer doelbinding, de bewaartermijn en proportionaliteit. Het kabinet vertrouwt voor de naleving ervan op de rol van de Europese en nationale toezichthouder van gegevensbescherming, in acht nemende het belang van de beveiliging van persoonsgegevens, bij de uitwerking en de implementatie van de voorstellen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een meerderheid van de lidstaten staat in beginsel positief tegenover het voorstel voor een agentschap met een versterkte operationele rol. Een aantal lidstaten verwelkomt het voorgestelde evaluatiemechanisme en de mogelijkheid tot interventie van het agentschap wanneer het GEAS onder druk komt te staan door het niet adequaat handelen van een lidstaat. Andere lidstaten zijn juist bezorgd over de voorstellen die raken aan de nationale bevoegdheden. De financiële/administratieve consequenties van het voorstel vragen bij een aantal lidstaten nog om nadere bestudering.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd een gemeenschappelijk Europees asielbeleid te voeren (artikel 78 VWEU), als onderdeel van de ruimte van vrijheid veiligheid en recht.

b) Subsidiariteit

Positief. Naast het bevorderen van beleidsconvergentie, zal het agentschap bijstand leveren in geval van grote asieldruk op lidstaten. Ook monitort het agentschap de tenuitvoerlegging van EU-asielwetgeving door lidstaten en kan het agentschap ingrijpen, op aanwijzing van de Commissie, wanneer een lidstaat onder grote asieldruk staat, het GEAS in gevaar komt door het niet adequaat handelen van deze lidstaat en de lidstaat niet zelf om bijstand vraagt. Deze taken kunnen beter door de Unie dan door individuele lidstaten worden uitgevoerd.

c) Proportionaliteit

Positief. Het is aan de lidstaten zelf om de EU-asielwetgeving op de juiste wijze te implementeren, ook bij grote asieldruk. Het agentschap grijpt alleen in, op aanwijzing van de Commissie, wanneer een lidstaat onder grote asieldruk staat, het GEAS in gevaar komt door het niet adequaat handelen van deze lidstaat en de lidstaat niet zelf om bijstand vraagt.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het agentschap zal worden gefinancierd uit de EU-begroting, evenals voorheen. In de bij het voorstel gevoegde financiële bijlage worden de kosten geraamd op € 364 miljoen voor de periode 2017–2020. In de oude opzet waren de kosten ca. € 15 miljoen per jaar, dit stijgt naar € 66 miljoen in 2017 tot € 114 miljoen in 2020. Het kabinet is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.
De inzet van Nederlandse deskundigen ten behoeve van de asielinterventiepool komt ten laste van de Nederlandse uitvoeringsorganisaties IND en COA. De benodigde inzet is afhankelijk van de ontwikkeling van de asielinstroom in de EU en of de betreffende lidstaat deze instroom zelf kan afhandelen. Het is niet mogelijk een inschatting te geven van de kosten die de komende jaren met de asielinterventiepool gemoeid zullen zijn. De kosten van een uitgezonden beslismedewerker zijn € 90.000 per jaar per fte.
Hierbij wordt opgemerkt dat mag worden verwacht dat de inzet van de asielinterventiepool leidt tot een lagere spontane asielinstroom in Nederland. Immers vertalen de gevolgen van een gebrekkig beheer van migratiestromen in bepaalde lidstaten zich in de praktijk vaak naar secundaire migratiestromen richting andere lidstaten, zoals Nederland.
De extra rapportageverplichtingen zullen naar verwachting één á twee extra fte personeelsinzet bij de IND met zich brengen. Mogelijk is ook sprake van noodzaak tot extra personele inzet bij Directie Regie Vreemdelingenketen.
Er zijn geen consequenties te voorzien voor decentrale overheden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Niet van toepassing

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

In het voorstel is neergelegd dat de lidstaten verplicht worden informatie te verstrekken aan het agentschap. Nederland (met name de IND) verstrekt nu reeds informatie aan de rechtsvoorganger EASO, maar er zullen meer gegevens moeten worden aangeleverd (artikelen 3, 4, 5, 10, 12, 13). Dit leidt tot extra personele inzet en heeft derhalve (beperkte) financiële consequenties.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Niet van toepassing

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

In artikel 10 van het voorstel staat dat het agentschap via een zogeheten gemeenschappelijke analyse van landen van herkomstlanden richting zal geven aan de lidstaten voor de beoordeling van individuele asielverzoeken. In artikel 12 is opgenomen dat het agentschap operationele standaarden, richtsnoeren en best practices zal ontwikkelen voor de correcte tenuitvoerlegging van de EU-asielwetgeving.
Hoewel deze documenten geen bindende kracht hebben *(soft law)*, zullen zij naar verwachting wel worden gebruikt als maatstaf bij de evaluaties van de tenuitvoerlegging van de EU-asielwetgeving en kunnen zij een rol spelen in bijvoorbeeld juridische procedures. Dit kan betekenen dat op termijn de Nederlandse wet- en regelgeving met deze documenten in lijn moeten worden gebracht.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie stelt voor dat zij via een uitvoeringshandeling kan besluiten tot operationele en technische maatregelen als bedoeld in artikel 16, derde lid, die het agentschap moet nemen om een lidstaat/lidstaten waarin het asiel- en opvangsysteem onder onevenredige druk staat, te ondersteunen. Dit kan worden gedaan indien een lidstaat ondanks de onevenredige druk geen verzoek om assistentie aan het agentschap doet, het aanbod van het agentschap niet accepteert of onvoldoende actie onderneemt en het functioneren van het GEAS in gevaar wordt gebracht. In het voorstel van de Commissie wordt hierbij de comitologieprocedure gevolgd.
Het kabinet is van mening dat de Raad een actieve rol moet hebben in de totstandkoming van een besluit tot ingrijpen in een lidstaat, waarbij besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt. Het kabinet wijst op de parallellen met het voorstel voor een Europese Grens- en Kustwacht dat ook een procedure bevat voor interventie in lidstaten. Het kabinet acht het wenselijk dat de besluitvormingsprocedures in beide verordeningen zo veel mogelijk gelijkvormig worden vormgegeven.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze verordening treedt in werking op een nog te bepalen datum na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie en is vanaf die datum rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Het kabinet zal informeren of het gewenst is in de verordening een overgangsbepaling op te nemen die ziet op de tijd die nodig is voor het »omklappen« en herinrichten van het agentschap.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 66). Aangegeven wordt dat niet later dan drie jaar na inwerkingtreding van de verordening een evaluatie zal worden uitgevoerd. Het kabinet acht een dergelijke bepaling wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel bevat, naast verplichtingen voor het nieuw op te richten agentschap, enkele nieuwe verplichtingen voor de lidstaten. De verplichtingen voor de lidstaten zien met name op informatieverstrekking (artikelen 3, 4, 5, 10, 12, 13) en het leveren van deskundigen voor de asielondersteuningsteams en de asielinterventiepool (artikelen 17 en 18). Het overgrote deel van deze bepalingen geeft vooralsnog geen aanleiding voor de conclusie dat dit niet uitvoerbaar wordt geacht. Niettemin vraagt een definitief oordeel wel om een nadere toelichting door de Commissie van het voorstel, bijvoorbeeld over de wijze van registreren en rapporteren van de informatie die lidstaten met het agentschap moeten delen en over de passage die stelt dat een hoge asieldruk in lidstaten zich niet verzet tegen het beroep doen op experts uit die lidstaten voor de asielinterventiepool.

b) Handhaafbaarheid

Het agentschap zal de tenuitvoerlegging van de EU-asielwetgeving door de lidstaten monitoren, waaronder Nederland. In artikel 15 is een procedure voorzien waarmee de Commissie aanbevelingen kan doen die maatregelen bevatten voor de lidstaat en het agentschap indien de benodigde verbeteringen uitblijven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden